

MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 24/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 december 2010 en proposition med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen (RP 309/2010 rd) till miljöutskottet för beredning.

Utlåtanden

Miljöutskottet beredde den 20 januari 2011 tillfälle för ekonomiutskottet och den 28 januari 2011 för förvaltningsutskottet att lämna utlåtande i ärendet. Utlåtandena (FvUU 46/2010 rd och EkUU 31/2010 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- bostadsminister Jan Vapaavuori
- regionplaneringsråd Ulla Koski, regeringssekreterare Katri Nuuja och specialsakkunnig Pekka Normo, miljöministeriet
- specialsakkunnig Olli Alho, arbets- och näringsministeriet
- specialforskare Mika Ristimäki och forskare Antti Rehunen, Finlands miljöcentral
- vice verkställande direktör Timo Kietäväinen och överarkitekt Ritva Laine, Finlands Kommunförbund

- landskapsdirektör Matti Viialainen, Södra Savolax landskapsförbund
- landskapsdirektör Tapio Välinoro, Kymmenedalens förbund
- planeringsdirektör Tuomo Palokangas, Norra Österbottens förbund
- direktör Riitta Murto-Laitinen, Nylands förbund
- verkställande direktör Juhani Pekkala, Förbundet för finsk handel rf
- verkställande direktör Tiina Oksala, Erikoiskaupan Liitto
- verkställande direktör Osmo Laine, Dagligvaruhandeln r.f.
- ombudsman Juha Tiuraniemi, Suomen Kaupakeskushdistys ry
- verkställande direktör Tarmo Pipatti, Byggnadsindustrin RT rf
- naturvårdsexpert Tapani Veistola, Finlands naturskyddsförbund rf
- professor Mikael Hidén.

Skriftliga utlåtanden har lämnats av

- Konkurrensverket
- Företagarna i Finland.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att de bestämmelser i markanvändnings- och bygglagen som gäller detaljhandeln ändras. Syftet är att förtydliga principerna för styrning av detaljhandeln enligt lagen och att anpassa styrsystemet till de förändrade och föränderliga förhållandena. Ändringsförslagen har sin upprinnelse dels i förändringarna av verksamheten inom handeln och samhällsutvecklingen i övrigt, bland annat befolkningens stigande medelålder, dels i klimatmålen och betydelsen av styrning av samhällsstrukturen för att klimatmålen ska nås.

Det föreslås att bestämmelserna om detaljhandeln ska sammanföras under ett separat kapi-

tel i lagen. Särskilda bestämmelser föreslås om kraven på innehållet i landskapsplaner och generalplaner när det gäller stora detaljhandelsenheter. Landskapsplanen ska ange maximidimensioneringen av stora detaljhandelsenheter och den undre gränsen för storleken på stora detaljhandelsenheter av regional betydelse. Det föreslås att definitionen av stora detaljhandelsenheter ändras så att den också omfattar affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt, dock senast den 1 april 2011.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Sammanfattningsvis anser utskottet att propositionen är behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar med följande anmärkningar.

Propositionens utgångspunkter

De viktigaste syftena med propositionen är att förtydliga målen och principerna för styrningen av etableringen av stora detaljhandelsenheter, stärka det regionala perspektivet och ett övergripande grepp om arbetet för att utveckla handelns servicenät och hanteringen av förändringar och att samordna bestämmelserna så att de gäller alla sektorer inom handeln.

Propositionen bygger på en rapport av en arbetsgrupp som har sett över styrningen av handelsetableringar. Arbetsgruppen anser att dagens styrsystem inte uppfyller kraven på styrningen av handelsetableringar. Nybyggnationen av detaljhandel har kraftigt fokuserats på stora anläggningar de senaste tio åren. Stora enheter har anlagts i samma takt som tidigare under hela 2000-talet och de har fått en större marknadsandel. Den förändring som ansetts vara viktigast med tanke på styrningen är att enheterna har bli-

vit betydligt större; storleken på projekten har tudubblats på ett decennium. Enligt planerna ska flera mycket stora projekt lokaliseras till utkanterna av tätorter, i lägen som är nästan uteslutande tillgängliga med bil. Storleken på anläggningen har avgörande betydelse för mängden besöks trafik med anknytande indirekta konsekvenser, så de allt större projekten ökar i princip behovet av styrning.

Tillgänglighetsmålen för närservicenätet inom dagligvaruhandeln har nåtts i de viktigaste stadsregionerna, visar arbetsgruppens utredningar. Däremot försämrades tillgängligheten inom närhandeln utanför stadsregionerna ytterligare 2000—2008. Ur strukturell synvinkel är det också väsentligt att antalet snabbköp på 200—400 m² och affärer på mer än 1 000 m² har ökat, vilket har kompenserat minskningen i antalet övriga affärer. Den här trenden påverkades i hög grad av de bestämmelser om öppettider som trädde i kraft 2000 och som innebar att öppettiderna breddades för affärer på högst 400 m².

Dessutom har koncepten för utrymmeskrävande handel förändrats: affärerna har ett allt större utbud av andra specialvaror. Gränsen mellan utrymmeskrävande handel och övrig detaljhandel har följaktligen blivit otydligare och spe-

cialvaruhandelns effekter på omgivningen har förändrats.

Befolkningens stigande medelålder och klimatförändringen är andra faktorer som påverkar behovet av att styra handeln. Den åldrande befolkningen gör att närservicen behöver stärkas. Andelen hushåll utan bil utgör ungefär en femtedel och är fortsatt oförändrad. Den ökande handeln på nätet kan i framtiden leda till stora förändringar i strukturerna inom handeln.

Klimatstrategin ställer som mål att koldioxidutsläppen från trafiken ska ha minskat med 15 procent senast 2020 jämfört med 2005. Utskottet påpekar att andelen resor som gjorts i syfte att handla och uträtta ärenden utgör 17 procent av alla resor med personbil (i kilometer), alltså nästan en femtedel. Sammantaget står trafiken för ungefär 19 procent av utsläppen av växthusgaser i Finland och för ungefär 25 procent av växthusgasutsläppen från energiproduktionen. Personbilarna ger upphov till 59 procent av växthusgasutsläppen från vägtrafiken. Resorna för att handla och uträtta ärenden görs till 86 procent med personbil (i kilometer). De här resorna står för 17 procent av alla växthusgasutsläpp från personbilstrafiken och för 10 procent av all vägtrafik. Deras andel av alla växthusgasutsläpp i Finland är ungefär 1,4 procent. Propositionen syftar till att minska sådan här trafik genom att stora detaljhandelsenheter placeras i samhällsstrukturen. Hur andelen resor som görs för att handla och uträtta ärenden utformas är naturligtvis en mer komplex fråga där många andra faktorer också inverkar. Men utskottet påpekar att det behövs aktiva insatser inom alla trafiksektorer, också när det gäller de resor som görs för att handla och uträtta ärenden, för att målen i klimatstrategin ska nås.

Planeringsskyldigheten i fråga om stora enheter utvidgas till utrymmeskrävande handel

Regeringen föreslår att 114 § 2 mom. i markanvändnings- och bygglagen upphävs, vilket betyder att styrningen av utrymmeskrävande handel kommer att omfattas av samma bestämmelser som övrig detaljhandel. Behovet av att mer systematiskt styra handeln med specialvaror som

kräver mycket utrymme beror på förändringen i typen av affärer och de allt större enheterna. Effekterna på samhällsstrukturen och miljön har nämligen förändrats betydligt. Förändringen i typen av affärer har lett till tolkningsproblem i styrningen av handeln med specialvaror som kräver mycket utrymme, och därför har lagstiftningen inte tillämpats samordnat.

Enligt den gällande lagen anger landskapsplanerna i regel inte separat läget för regionalt viktiga affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme, utan affärerna ingår i områden som är anvisade för arbetsplats- och servicefunktioner. Syftet med ändringsförslaget är att områdena för regionalt viktiga utrymmeskrävande affärer ska anvisas särskilt med en egen beteckning, vilket är motiverat med tanke på deras effekter på trafiken och samhällsstrukturen och de krav på läge som avviker från övrig detaljhandel.

I fråga om affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme är det inte meningen att tillämpa lagens grundläggande princip om att stora handelsenheter i första hand ska placeras i centrum. Ofta är det motiverat att välja ett annat läge med hänsyn till typen av affär. Det kan vara skadligt att tvinga in affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme i centrumområden med tanke på trivsel, fungerande trafik och stadsbild i centrum av städer och kommuner. Det krävs noggrann planering för att placera stora enheter i centrum och samtidigt värna stadsbilden och skyddsvärdena. Utskottet påpekar att landskapsplanerna fortfarande kan anvisa lägen för utrymmeskrävande handel utanför områden för centrumfunktioner.

Det är inte lätt att förutse vilka problem som kommer att uppstå i styrningen av utrymmeskrävande handel vid framtida planläggning. Därför är det viktigt med uppföljning efter att lagen har trätt i kraft och stöd för att lösa eventuella problem. En lyckad styrning av handel med specialvaror som kräver mycket utrymme ställer stora krav på anvisningar i framtiden.

Enligt 71 a § i lagförslaget gäller en fyraårig övergångstid för bestämmelserna. Det innebär att kommunen under övergångsperioden fortfarande får godkänna generalplaner och detaljpla-

ner där en regionalt viktig handelsenhet för specialvaror som kräver mycket utrymme anvisas till ett område som inte är anvisat som område för en stor detaljhandelsenhet i landskapsplanen. Under övergångsperioden ska kommunen också få bevilja bygglov för en stor handelsenhet för specialvaror som kräver utrymme, även om området inte i detaljplanen är särskilt anvisat för en stor detaljhandelsenhet.

Övergångsperioden ger kommunerna möjlighet att revidera sina detaljplaner på nuvarande områden för affärer för specialvaror som kräver utrymme. Utskottet föreslår nedan en teknisk justering i övergångsbestämmelsen.

Särskilda krav på innehållet i landskaps- och generalplaner när det gäller stora enheter

Bestämmelserna om stora detaljhandelsenheter är utspridda i olika kontexter i den gällande lagen. Regeringen föreslår att bestämmelserna samlas under ett eget kapitel och att lagen kompletteras med en ny 71 b § om särskilda krav på innehållet i landskaps- och generalplaner i fråga om detaljhandeln.

En ny bestämmelse föreslås om särskilda krav på innehåll i generalplaner och landskapsplaner. I 71 b § föreskrivs det om de mål som vid planläggningen ska beaktas när områden anvisas för detaljhandel.

När läget för stora enheter anvisas i landskaps- och generalplaner ska det ses till att

- 1) den planerade markanvändningen inte har några betydande skadliga konsekvenser för de kommersiella tjänsterna i centrumområden eller för utvecklingen av dessa tjänster,
- 2) de tjänster som lokaliseras till området, i mån av möjlighet kan nås med kollektivtrafik och gång-, cykel- och mopedtrafik, samt att
- 3) den planerade markanvändningen främjar möjligheterna att utveckla ett sådant servicenät där avstånden för uträttande av ärenden är skäliga och de skadliga konsekvenserna av trafiken är så ringa som möjligt.

Bestämmelsen innehåller också en skyldighet att i landskapsplanen ange maximidimensioneringen av stora detaljhandelsenheter och den undre gränsen för storleken på stora detaljhandelsen-

heter av regional betydelse. Detta är motiverat utanför områden för centrumfunktioner, eftersom det då finns bättre möjligheter att bedöma konsekvenserna av affärens läge. Enligt detaljmotiveringen till 2 mom. gäller dimensioneringsskyldigheten i tillämpliga delar också områden som i landskapsplanen är anvisade för centrumfunktioner, eftersom de gör det möjligt att placera stora detaljhandelsenheter på området. Enligt motiveringen ska sättet att ange dimensioneringen bero på omständigheterna. Dimensioneringen behöver inte alltid anges på områden för centrumfunktioner i de största städerna.

Om enheten inte är av regional betydelse ska den inte märkas ut i landskapsplanen. Om den undre gränsen för storleken på en regionalt betydelsefull handelsenhet anges i landskapsplanen, underlättar det för styrningen av handeln och valet av planeringsnivå. Den regionala betydelsen bedöms utifrån konsekvenserna separat för varje fall. Den undre gränsen för storleken på att en regionalt betydelsefull handelsenhet kan utifrån konsekvenserna anses finnas i intervallet 5 000—10 000 kvadratmeter våningsyta och den kan variera efter typen av affär.

Utskottet framhåller att innehållskraven över lag har formulerats så att de ska vara så flexibla som möjligt, för att planeringen i tillräcklig grad ska kunna väga in de regionala särdragen och de varierande förhållandena i olika delar av landet och för att landskapsplanerna fortsatt ska vara generellt upplagda. Därför är det befogat att bestämmelsen inte sätter några gränser i termer av kvadratmeter våningsyta, utan frågan ska avgöras i varje landskapsplan. Kravet på att planerna ska vara generella gäller också den föreslagna dimensioneringsskyldigheten.

Utskottet ser det som viktigt att landskapsplanläggningens roll i plansystemet enligt lagen och som ett långsiktigt, generellt och flexibelt planeringsverktyg inte fördunklas genom en alltför detaljerad beskrivning av typen och dimensioneringen av handeln. Innehållet, uppläggningsen och exaktheten i landskapsplanen bör fortfarande kunna bestämmas utifrån landskapets egna planeringsbehov. Förfarandet för att fastställa planen bör bygga på att landskapsfullmäktige

spelar en viktig roll när innehållet i planen ska bedömas.

Den totala dimensioneringen av handeln som undersökts i servicenätsutredningar gör det möjligt att anvisa alternativa lägen, men onödigt strikta bestämmelser redan i landskapsplanläggningen kan begränsa konkurrensen, påpekar utskottet. I motiveringen till propositionen behandlas de ekonomiska konsekvenserna framför allt med avseende på förutsättningarna för konkurrens. Med tanke på en fungerande konkurrens i handeln och de förändrade koncepten bör planerna komma med flexibla lösningar och lämna rum för alternativ i genomförandet. I praktiken har de viktigaste områdesreserveringarna för handel i vissa områden genomförts genom öppet anbudsförfarande.

Centrum som primärt läge för stora enheter

Stora detaljhandelsenheter ska enligt 71 c § i första hand förläggas till ett centrumområde, om inte något annat läge är motiverat med hänsyn till affärens art. För att en stor detaljhandelsenhet av regional betydelse ska kunna placeras utanför ett område som i landskapsplanen är avsett för centrumfunktioner krävs det enligt 2 mom. att det område där en sådan enhet avses bli placerad särskilt har anvisats för det ändamålet i landskapsplanen.

För närvarande sägs det inte tydligt ut i lagen att den viktigaste principen för styrningen av handelsetablering är att stora enheter i första hand ska placeras i centrum. Ordalydelsen i 58 § i den gällande lagen har bidragit till oklarheter kring att planhierarki bör tillämpas när detaljplanen utarbetas. Stora detaljhandelsenheter får nämligen enligt gällande 58 § inte placeras utanför ett område som i landskaps- eller generalplanen är avsett för centrumfunktioner, om inte området i detaljplanen särskilt har anvisats för detta ändamål. Ibland har detta uppfattats som att generell planläggning inte behövs i det här avseendet. Enligt utskottet är det således befogat att förtydliga detta enligt 71 c § i lagförslaget.

Utskottet vill särskilt uppmärksamma skyddsvärdena för byggnadsarvet när stora enheter lokaliseras till centrumområden. Målen i markan-

vändnings- och bygglagen gäller också den byggda miljöns skönhet och värnandet om kulturvärden. Detta konkretiseras i kraven på innehåll i planerna. Den byggda miljön ska värnas och särskilda värden i anslutning till den får inte förstöras (54 §).

Den gällande lagen föreskriver redan att centrumområden är primära som läge för stora handelsenheter, så i det avseendet bara förtydligar propositionen lagens innehåll. Att affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme ska omfattas av planeringsskyldigheten inverkar heller inte på kravet på att värdefull byggd miljö ska beaktas. Externa lägen är fortfarande möjliga, om de motiveras i planerna och via konsekvensundersökningar. Med hänvisning till sitt betänkande om lagen om skyddande av byggnadsarvet¹ framhåller utskottet att skyddet kan gälla en specifik byggnad men också dess omedelbara omgivning, dvs. det är viktigt att bevara helheten. Dessutom behöver t.ex. tung trafik i byggnadernas omedelbara närhet ofta begränsas för att kulturhistoriskt värdefulla byggnadsbestånd ska skyddas. Trafiken ska regleras med hjälp av planerna så att den inte riskerar skyddade byggnadsbestånd.

Kvadratmetergränsen för stora enheter

Enligt 71 a § i lagförslaget avses med stor detaljhandelsenhet en detaljhandelsaffär med över 2 000 kvadratmeter våningsyta, i likhet med den gällande lagen. Som sagt omfattar definitionen också handel som kräver mycket utrymme.

Ekonomiutskottet föreslår att gränsen höjs till 4 000 kvadratmeter våningsyta, eftersom bestämmelserna kommer att gälla alla stora detaljhandelsenheter inklusive affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme och alla handelssektorer ska omfattas av styrningen av handelsetablering. Stora detaljhandelsenheter kommer att kunna placeras utanför centrum om det är motiverat till exempel på grund av ett behov av

¹ RP 101/2009 rd med förslag till lag om skyddande av byggnadsarvet samt till lagar om ändring av 57 och 166 § i markanvändnings- och bygglagen och 48 kap. 6 § i strafflagen — MiUB 3/2010 rd.

stor tomt. En effektiv logistik talar också för att andra stora enheter lokaliseras externt med avseende på vissa handelsbranscher och brist på trafikleder. Rent konkret är det svårt eller omöjligt att placera stora detaljhandelsenheter i färdigt byggda centrumområden.

Som alternativ till ett höjt antal kvadratmeter föreslår ekonomiutskottet att man kunde överväga att godkänna den undre gränsen för stora detaljhandelsenheter enligt propositionen, alltså mer än 2 000 kvadratmeter våningsyta, men bestämma att den undre gränsen för tydligt definierbara affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme, t.ex. bil- och möbelaffärer, går vid 4 000 kvadratmeter våningsyta.

Miljöutskottet har tänkt igenom behovet av att ändra gränsen men stannat för att förorda den föreslagna gränsen vid 2 000 kvadratmeter våningsyta. Om gränsen för stora enheter höjdes skulle det underlätta för större handelsenheter att etablera sig utanför centrumområden och det skulle i strid med lagens syften leda till att affärerna minskar i centrum och avstånden till service blir längre, särskilt i fråga om dagligvaruhandel. Om tjänsterna blir mer svårtillgängliga använder allt fler personbil och då ökar utsläppen av växthusgaser.

Utskottet hänvisar till vad som ovan sagts om den negativa trenden i fråga om tillgången till tjänster, som är en av de viktigaste grunderna för propositionen. Målet för tillgången till närservice inom dagligvaruhandeln uppfylldes i de centrala stadsregionerna men däremot försämrades tillgängligheten inom närhandeln utanför stadsregionerna ytterligare 2000—2008. Ur strukturell synvinkel är det också väsentligt att antalet snabbköp på 200—400 m² och affärer på mer än 1 000 m² har ökat, vilket har kompenserat minskningen i antalet övriga affärer. Det positiva i den här utvecklingen bygger enligt utskottet på styreffekterna av att gränsen går vid 2 000 kvadratmeter våningsyta. Att gränsen för stora detaljhandelsenheter går vid 2 000 kvadratmeter våningsyta har inte hindrat genomförandet av stora enheter under den tid som lagen har varit i kraft; tvärtom har sådana enheter anlagts i samma takt som förut.

Utskottet påminner om att stora detaljhandelsenheter med lokal betydelse avgörs i kommunernas planer även om de är större än 2 000 kvadratmeter våningsyta. I landskapsplanerna ingår bara enheter med regional betydelse.

Utöver försäljningsytan inbegriper våningsytan också alla andra lokaler som behövs i affären, såsom lager, personalutrymmen, utrymmen för avfallshantering och andra jämförbara lokaler. Försäljningsytan omfattar för sin del den totala yta som kunderna har att använda (områden för varor, gångar, kassor, provrum, vindfång), diskar, skyltfönster och utrymmet bakom diskarna som är avsett för expediterna. Utvecklingen av funktionerna inom handeln har haft betydelse för hur våningsytan i affärerna delas upp i försäljningsyta och andra lokaler. Verksamhetsområdet har också betydelse för hur behovet av utrymme fördelas. Inte minst dagligvaruhandeln behöver tekniska utrymmen för avfallshantering och återvinning, till exempel för returflaskor. Utifrån uppgifter som utskottet har begärt kan man inte de senaste tio åren se någon stor ökning i utrymmesbehovet utöver de lokaler som ingår i försäljningsytan, så det är fortfarande motiverat att gränsen går vid 2 000 kvadratmeter våningsyta i det här avseendet också.

Utskottet anser att det inte är möjligt att lagstifta om en separat kvadratmetergräns för utrymmeskrävande handel. När propositionen bereddes gjordes det en undersökning som visade att våningsytan varierar mycket inom den utrymmeskrävande handeln beroende på verksamhetsområde. De största våningsytorna finns inom bil-, järn- och trädgårdshandeln, där merparten överskrider 2 000 kvadratmeter. Ungefär hälften av affärerna inom möbel- och jordbrukshandeln är större än 2 000 kvadratmeter. En samlad granskning av affärerna inom utrymmeskrävande handel gav vid handen att över hälften av dem hade mindre än 2 000 kvadratmeter våningsyta, dvs. underskred definitionen av stor detaljhandelsenhet. Enligt färskas uppgifter har ca 17 procent av byggnaderna med affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme minst 2 000 kvadratmeter våningsyta. Med andra ord är 83 procent av affärerna mindre än 2 000 kvadratme-

ter och kommer efter lagändringen fortfarande inte att omfattas av lagens räckvidd.

Utskottet anser således att det inte är motive-
rat att ha en separat gräns för storleken på utrym-
meskrävande handel. En separat gräns skulle
göra att den uppdelning som visat sig vara tvety-
dig i lagen kvarstår och det kunde leda till nya
tolkningsproblem. Dessutom vore det svårt att
avgöra vad som är en befogad storleksgräns med
tanke på den stora variationen i våningsytan i af-
färerna med olika verksamhetsområden inom ut-
rymmeskrävande handel.

*De övergripande principerna för och regle-
ringen av styrningen av handelsetablering*

Utskottet anser att den aktuella regleringen över
lag är svåröverskådlig och måste bli väsentligt
tydligare, eftersom effekterna i hög grad beror
på tillämpningspraxis och närmare definitioner.
Kraven på innehåll i landskapsplanen är de facto
sådana att miljöministeriet har mycket omfattan-
de och i stor utsträckning fri prövningsrätt att
fastställa eller inte fastställa planen. Utskottet
lyfter fram samarbetet mellan olika ministerier
kring förarbetet för att fastställa planer och fö-
reslår att det övervägs om statsrådets allmänna
sammanträde kan ta över uppgiften att fastställa
planer.

De mekanismer som avgör om tjänsterna
finns kvar är också i övrigt mycket mer kom-
plexa. Dessutom måste faktorer som gäller fri
konkurrens vägas in. Verkligheten är inte så
onyanserad i fråga om kommunikationer heller. I
vissa fall kan det anses vara motiverat och möj-
ligt att prioritera etablering i centrumområden. I
andra fall kan situationen vara den motsatta. Det
behövs en bredare infallsvinkel med tanke på
den regionala utvecklingen och också i övrigt i
fråga om det som regeringen uppger i propositionen.

I sitt utlåtande anser ekonomiutskottet att ef-
tersom miljöministeriets rätt att fastställa land-
skapsplaner utgör bunden rättslig prövning,
kommer de nya bestämmelserna att styra minis-
teriets beslut mer exakt än i dag. Ekonomiutskot-
tet föreslår också att miljöministeriet vid pröv-
ningen av fastställandet av planer ska väga in

projektets regionala och lokala effekter, till ex-
empel följderna för sysselsättningen, servicebe-
hoven i fråga om passerande trafik och turister,
pendlingsregioner och pendlingstrafik. Således
förutsätter miljöutskottet att

*regeringen tar reda på hur de befintliga
pendlingsregionerna i tillräcklig ut-
sträckning beaktas i konsekvensbedöm-
ningar av planer när det gäller lägena för
stora handelsenheter (Utskottets förslag
till uttalande 1).*

Miljöutskottet noterar att 28 § i markanvänd-
nings- och bygglagen föreskriver om kraven på
innehåll i landskapsplanen och kopplar samman
de rikstäckande målen för markanvändningen
med dem. I landskapsplaneringen är det viktigt
att se till att de rikstäckande målen för områdes-
användningen beaktas och måluppfyllelsen
främjas. En bedömning av om områdesreserver-
ingarna för stora handelsenheter är lagliga ska
särskilt väga in följande innehållskrav enligt
28 §: 1) att landskapets region- och samhälls-
struktur blir ändamålsenlig, 2) att områdesan-
vändningen är ekologiskt hållbar, 3) att arrange-
mangen för trafik och teknisk service är hållbara
med tanke på miljö och ekonomi och 4) att verk-
samsbetsbetingelser för näringslivet i landskapet
ordnas.

En bedömning av om innehållet i landskaps-
planen är lagligt ska ta hänsyn till innehållskra-
ven ovan men också till planens förhållande till
de riksomfattande målen för markanvändning-
en. Här tillämpas framför allt följande mål för
samhällsstruktur och trafik:

— Stadsregioner utvecklas som harmoniska
block som stöder sig på befintliga centrum.

— Nya betydande områden för bostäder, ar-
betsplatser och serviceverksamhet bör inte pla-
ceras separat utanför den befintliga samhälls-
strukturen. - Stora detaljhandelsenheter ska pla-
ceras så att de stöder samhällsstrukturen. Dessa
mål kan frångås om man genom undersökningar
av behoven och konsekvenserna kan påvisa att
ibruktagandet av området ligger i linje med en
hållbar utveckling.

— Inom landskapsplaneringen och i generalplanerna ska man arbeta för en integrerad samhällsstruktur och lägga fram nödvändiga åtgärder för ändamålet.

— Särskilt i stadsregionerna måste man satsa på ett transportsystem som minskar bilismen och ökar kollektivtrafiken, gångtrafiken och cykeltrafiken.

— I stadsregioner ska det finnas ett system med centrum som bidrar till tillgången till tjänster och ett servicenät. Lokaliseringen av stora detaljhandelsenheter ska utredas.

Utskottet anser att propositionen på lagnivå preciserar de mål som ska beaktas i styrningen av handelsetableringar, vilket i princip är välkommet. Eftersom det är fråga om läget för affärer inom näringsgrenar med betydande konsekvenser och det finns stora meningsskiljaktigheter om besluten, är det befogat att precisera regleringen på lagnivå i stället för att frågan blir beroende av dels de ganska generella och allmänt formulerade kraven på innehåll i landskapsplaner, dels de rikstäckande målen för markanvändningen.

Utskottet påpekar att de rikstäckande målen för markanvändningen inte är lagstiftning, utan principer som godkänts genom beslut av statsrådet, även om de har behandlats i riksdagen². Utskottet hänvisar till sitt utlåtande om en översyn av de riksomfattande målen för områdesanvändningen³, där utskottet framhäver att målen har en viktig funktion mot bakgrund av principerna för planesystemet och områdesanvändningsmålens styrande och samordnande roll, men att de inte räcker till för att lösa alla problem med områdesanvändningen på riksplanet. Detta bör man hålla i minnet när man utvecklar målen. Man bör ta med sådana viktiga mål som omfattas av styrsystemen i markanvändnings- och bygglagen och

som alltså kräver nationell styrning, men undvika att ställa upp för många och detaljerade mål.

Vidare anser utskottet i utlåtandet att i vilken mån de riksomfattande målen för områdesanvändning konkretiseras varierar från fall till fall beroende på omständigheterna och om målen behöver samordnas med andra mål. Den avgörande faktorn är kommunens eller landskapsförbundets befogenhet att besluta hur ett rikstäckande mål ska genomföras i de alternativ som är förenliga med målet. Planeringen av områdesanvändningen är en övergripande, intressesamordnande verksamhet där man tar reda på de operativa behoven och anpassar dem till kraven från miljön. Det borgar för att olika miljöaspekter blir tillräckligt väl beaktade i en tidig planläggningsfas, innan beslut fattas om enskilda projekt och innan förfaranden enligt speciallagar inleds. Att målen är allmänt utformade står i samklang med denna infallsvinkel.

Propositionen framhäver landskapsförbundens roll i styrningen av handeln. Landskapsplanläggningen bör framöver bättre kunna svara mot olika aktuella styrbehov, varav ett är handelsetablering. Planprocesserna bör löpa bättre och snabbare. Det innebär att dels förbunden och kommunerna, dels förbunden och miljöförvaltningen måste ha ett fungerande och effektivt samarbete kring landskapsplanen. Vid myndighetsförhandlingar och inofficiella diskussioner bör ministeriet aktivt gå ut med sin syn på planberedningen. Om ministeriernas ståndpunkter skiljer sig från varandra i väsentliga avseenden, ska frågan om att fastställa landskapsplanen föras till statsrådet för avgörande enligt den gällande lagen (31 § 4 mom.). Om man satsar på samarbete inom beredningen bidrar det till att det här förfarandet inte behöver tillämpas.

Miljöministeriet startar inom kort en utvärdering av hur markanvändnings- och bygglagen fungerar. Utskottet anser att det i det här sammanhanget behöver undersökas om det finns behov att mer exakt lagstifta om styrningen av etablering av andra funktioner med hänsyn till de riksomfattande områdesanvändningsmålens rättsliga status. Dessutom bör de praktiska aspekterna och utvecklingsbehoven i förfarandet

² Statsrådets redogörelse om de riksomfattande målen för områdesanvändningen SRR 2/2000 rd — MiUB 10/2000 rd.

³ MiUU 11/2008 rd — MINU 3/2008 rd (Utredning från ministeriet: Översyn av de riksomfattande målen för områdesanvändningen).

för att fastställa landskapsplaner granskas. Det behövs också en undersökning av om förfarandet för miljökonsekvensbedömning bör tillämpas på stora handelsenheter, åtminstone när det gäller enheter med mer än 60 000 kvadratmeter våningsyta. Således föreslår utskottet att

regeringen i anknytning till utvärderingen av hur markanvändnings- och bygglagen fungerar undersöker om det finns behov att mer exakt lagstifta om styrningen av etablering av andra funktioner med hänsyn till de riksomfattande områdesanvändningsmålen rättsliga status och granskar de praktiska aspekterna och utvecklingsbehoven i förfarandet för att fastställa landskapsplaner (Utskottets förslag till uttalande 2).

Andra styrmedel

Det finns många andra styrmedel än planläggning för att påverka handelsetableringen, enheternas storlek och de operativa principerna. Lagstiftningen om öppettider inom handeln är en mycket viktig faktor som inverkar på handelsstruktur och det finns skäl att utreda dess effekter.

Utskottet hänvisar också till rapporten av arbetsgruppen för styrning av handelsetablering. Där anser arbetsgruppen att beskattningen av sammanslutningar och fastigheter plus prissättning av utsläpp vid sidan av bestämmelserna om öppettider är de viktigaste metoderna med avseende på ett fungerande samhälle, tillgång till tjänster och kvalitet på livsmiljön. Med hjälp av de här metoderna kan man göra centrumen attraktivare som läge för affärer. Exempelvis betalar företagen samfundsskatt till den kommun där de är belägna, vilket har bidragit till en osund konkurrens mellan kommuner i samma region. Följden har blivit att handelsprojekt har fått olämpliga lägen i stadsregioner.

I likhet med arbetsgruppen anser utskottet att andra styrmedel behöver undersökas och föreslår att finansministeriet utreder möjligheterna

att tillgripa ekonomiska styrmedel till stöd för målen för styrningen av handelsetablering.

För styrningen av handeln och konsekvensbedömningarna behövs det bland annat information om lägena för handeln, köpkraften, befolkningen, samhällsstrukturen och trafiken. För att styrningen ska fungera måste utvecklingen inom handeln och de bidragande faktorerna kunna bevakas. Planering och uppföljning kräver bra material med geografisk information och datasystem.

Således förutsätter utskottet att

regeringen på det allmänna planet ger akt på hur lagen påverkar servicenätet, tillgången till tjänster och konkurrensvillkoren i handeln, tar fram de datasystem som behövs och undersöker möjligheterna att tillgripa andra, framför allt ekonomiska, styrmedel för att bidra till måluppfyllelsen (Utskottets förslag till uttalande 3).

Motiveringen till ikraftträdandebestämmelsen

Enligt förslaget till ikraftträdandebestämmelse träder 71 a § i kraft först fyra år efter det att lagen har trätt i kraft. Men genom propositionen ska 114 § upphävas, som innehåller definitionen av stor detaljhandelsenhet. Så det betyder att det i fyra års tid inte kommer att finnas någon definition av stor enhet. Därför föreslår utskottet att ikraftträdandebestämmelsen ändras så att 71 a § i övrigt tillämpas genast men i fråga om affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme först fyra år efter det att lagen har trätt i kraft.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget enligt propositionen men ikraftträdandebestämmelsen med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

godkänner 3 uttalanden (Utskottets förslag till uttalanden).

Utskottets ändringsförslag

Denna lag träder i kraft den 20 .
Bestämmelsen i 71 a § blir dock tillämplig på af-
färer för specialvaror som kräver mycket utrym-

me först fyra år efter det att denna lag har trätt i
kraft.
(2 mom. som i RP)

Utskottets förslag till uttalanden

1. Riksdagen förutsätter att regeringen tar reda på hur de befintliga pendlingsregionerna i tillräcklig utsträckning beaktas i konsekvensbedömningar av planer när det gäller lägena för stora handelsenheter.
2. Riksdagen förutsätter att regeringen i anknytning till utvärderingen av hur markanvändnings- och bygglagen fungerar undersöker om det finns behov att mer exakt lagstifta om styrningen av etablering av andra funktioner med hänsyn till de riksomfattande områdes-

användningsmålens rättsliga status och granskar de praktiska aspekterna och utvecklingsbehoven i förfarandet för att fastställa landskapsplaner.

3. Riksdagen förutsätter att regeringen på det allmänna planet ger akt på hur lagen påverkar servicenätet, tillgången till tjänster och konkurrensvillkoren i handeln, tar fram de datasystem som behövs och undersöker möjligheterna att tillgripa andra, framför allt ekonomiska, styrmedel för att bidra till målfyllnelsen.

Helsingfors den 8 mars 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Susanna Huovinen /sd
vordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Timo Heinonen /saml
Rakel Hiltunen /sd
Timo Juurikkala /gröna
Tanja Karpela /cent
Antti Kaikkonen /cent
Timo Kaunisto /cent
Timo Korhonen /cent

Merja Kuusisto /sd
Tapani Mäkinen /saml
Sanna Perkiö /saml
Janne Seurujärvi /cent
Tarja Tallqvist /kd
Pauliina Viitamies /sd
Anne-Mari Virolainen /saml
ers. Kimmo Tiilikainen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

RESERVATION***Motivering***

Syftet med lagförslaget är att förtydliga principerna för styrningen av detaljhandeln och anpassa styrsystemet efter de föränderliga förhållandena med hänsyn till bl.a. utvecklingen i samhället, samhällsstrukturen och klimatmålen. Målen är välkomna, men samtidigt behöver vi också bättre beakta de högst varierande regionala särdragen, de lokala behoven och landskapens egen kompetens i planläggning och styrning av etableringen av stora handelsenheter.

Planeringen av områdesanvändningen är ett övergripande arbete som ska samordna olika intressen. Lägena för stora handelsenheter kan också styras bl.a. genom bestämmelser om öppettider och olika ekonomiska styrmedel som samfunds- och fastighetsbeskattning och prisättning av utsläpp. När markanvändnings- och bygglagen sågs över hade det därför behövts en noggrannare undersökning av möjligheterna att tillgripa ekonomiska styrmedel för att nå målen för styrningen av handelsetablering. Styrningen bör alltid väga in de lokala förhållandena, t.ex. befolknings- och samhällsstrukturen, trafiklösningarna och pendlingsregionerna. Om stora handelsenheter placeras i centrumområden kan det dessutom störa trivseln i stads- och kommuncentrum, tillgången till tjänster, fungerande transporter och logistik, stadsbilden och skyddet av byggnadsarvet.

Med stor detaljhandelsenhet avser lagförslaget i likhet med den gällande lagen en butik med mer än 2 000 kvadratmeter våningsyta. Exempelvis dagligvarubutiker med en försäljningsyta på ca 1 300 kvadratmeter kommer att betraktas som stora enheter. Att gränsen för stora detaljhandelsenheter går vid 2 000 kvadratmeter våningsyta gör det svårt att bredda sortimentet och utveckla tjänsterna samtidigt som konkurrensen störs.

Det står redan i den gällande lagen att stora handelsenheter i första hand ska finnas i centrum. Därför bör det här hastigt framtagna och undermåligt dokumenterade lagförslaget återvändas för ny beredning i anknytning till totalreformen av markanvändnings- och bygglagen nästa valperiod. Här bör de regionala och lokala effekterna av projekten bättre vägas in, likaså servicebehoven i pendlingsregionerna. Ministerierna bör samverka mer kring förfarandet för att fastställa planer. Dessutom måste det undersökas om statsrådets allmänna sammanträde kan ta över uppgiften att fastställa planer.

Vi anser att ärendet bör granskas och förberedas på nytt med hänsyn till alla synpunkter ovan.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslaget förkastas.

Helsingfors den 8 mars 2011

Pauliina Viitamies /sd
Merja Kuusisto /sd